Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 997 Vliegramp MH17

Nr. 65 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2016

Op 16 december jl. is het eindrapport «Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17» naar uw Kamer verzonden (Kamerstuk 33 997, nr. 55).

Na het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014 boven Oost-Oekraïne is in Nederland de nationale crisisbeheersingsorganisatie geactiveerd. Zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming[1] is bij een incident, situatie of gebeurtenis die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over een samenhangende aanpak op politiek-bestuurlijk niveau de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) aan zet. Vlucht MH17 werd neergehaald in een conflictgebied met veel internationale politieke gevoeligheden. Alleen al daarom vond de crisisrespons onder zeer complexe omstandigheden plaats. Het kabinet wil niet nalaten te benadrukken dat wij veel waardering hebben voor allen die zich in die omstandigheden tot het uiterste hebben ingespannen.

1. Het kabinet acht het van belang om het eigen handelen te evalueren en lering te trekken voor toekomstige rampen en crises. Ook uw Kamer heeft hierom verzocht. Bijgaand treft u de beleidsreactie aan op het onderzoek naar de crisisorganisatie MH17 dat is uitgevoerd door de Universiteit Twente (bijlage bij Kamerstuk 33 997, nr. 55), in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Wij zijn het onderzoeksteam erkentelijk voor het verzette werk. Het kabinet heeft ervoor gekozen om zich in deze beleidsreactie te beperken tot een reactie op hoofdlijnen en daarbij vooral in te gaan op de te leren lessen.
2. De evaluatie had tot doel zicht te krijgen op de vraag in hoeverre de nationale crisisbeheersingsorganisatie na het neerstorten van vlucht MH17 heeft gefunctioneerd conform het Instellingsbesluit Minis-

[1] Stcrt. (2013), nr. 11207 en Kamerstuk 29 668, nr. 37.

kst-33997-65
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

teriële Commissie Crisisbeheersing 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2013. Ook wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre dat functioneren heeft bijgedragen aan de crisisrespons. Tevens wordt ingegaan op de communicatie en informatievoorziening van de rijksoverheid in de richting van de nabestaanden, de samenleving, het parlement en de media. De onderzochte periode betreft 17 juli tot 8 september 2014.

De kenmerken van deze ramp brachten unieke uitdagingen met zich mee. Veel van de geïnterviewde «sleutelinformanten» gaven aan dat dit scenario hun voorstellingsvermogen te boven ging. Gegeven die omstandigheden, en ondanks de moeizame eerste crisisrespons, constateren de onderzoekers dat de crisisbeheersingsorganisatie in brede zin – dus inclusief de andere betrokken organisaties en actoren (zoals de veiligheidsregio en Malaysia Airlines) – er in is geslaagd de crisis gaandeweg op een adequate wijze te beheersen. Van elke ramp of crisis, en onvolkomenheden in de respons daarop, moeten we leren. Daartoe geeft dit rapport goede handvatten.

Vanaf mei 2015, en na het uitkomen van het rapport van de OVV, zijn er reeds verbeteringen op het terrein van de crisisbeheersing in gang gezet. Deze punten worden onderschreven in het rapport van de Universiteit Twente.
Het rapport is gestructureerd aan de hand van zes geëvalueerde processen, die in deze beleidsreactie achtereenvolgens worden behandeld:

1. De crisisrespons in Den Haag
   a. Eerste 48 uur
   b. Periode vanaf 19 juli 2014
2. De internationale diplomatie
3. De crisisrespons in het rampgebied
4. De crisisrespons naar nabestaanden
5. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer
6. De informatievoorziening naar media en samenleving

1. De crisisrespons in Den Haag

Vanwege de benodigde coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over een samenhangende aanpak, vond de crisisrespons plaats binnen de nationale crisisstructuur. De onderzoekers concluderen dat de geactiveerde nationale crisisbeheersingsorganisatie een eenvoudige structuur had, ondanks de complexiteit van de crisis rond vlucht MH17. Ten behoeve van een adequate crisisbeheersing is de hoofdstructuur op enkele essentiële punten flexibel ingevuld en aangevuld. Tevens wordt geconcludeerd dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie in eerste instantie onvoldoende was gericht op samenwerking met – en tussen betrokken organisaties en de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Na enkele dagen verbeterde de samenwerking, zo concludeert het onderzoeksteam. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid, en dus ook een gezamenlijke lering, voor alle betrokken departementen in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

a. Eerste 48 uur

In het rapport wordt geconstateerd dat de crisisbeheersingsorganisatie in Den Haag in de eerste uren vooral was gericht op de eigen activering. Dit bracht met zich mee dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie in eerste instantie te weinig focus had op samenwerking of afstemming met de organisaties daarbuiten. Volgens de onderzoekers leidde dit tot

misverstanden en onduidelijkheden over de taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren.

Voorts wordt de eerste fase van een crisis doorgaans gekenmerkt door improvisatie en een gebrek aan informatie. Dat was ook het geval in de eerste uren na het neerstorten van vlucht MH17. Op verschillende plaatsen ging men direct aan de slag, maar het kabinet onderkent dat er in de eerste fase sprake was van onduidelijkheid bij de crisispartners.

In de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid van 12 mei 2015 (Kamerstuk 30 821, nr. 23) heeft het kabinet reeds een aantal initiatieven benoemd die in gang zijn gezet ter verbetering van de crisisbeheersing en de samenwerking met crisispartners. In deze brief is aangegeven dat het kabinet, in overleg met de betrokken partners, de nationale crisisbeheersingsorganisatie flexibiliseert. Uitgangspunt daarbij is het verkleinen van de afstand tussen (strategische) besluitvorming en de operationele praktijk. Vanaf de eerste respons wordt de nationale structuur ingericht op samenwerking met álle relevante partijen. Onderdelen van de nationale crisisstructuur die naar behoefte kunnen worden ingezet zijn een Adviesteam (AT), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Deze gremia bestaan uit vertegenwoordigers van álle betrokken besluitvormende ministeries. Daarnaast kunnen andere betrokken instanties, waaronder ook private partners, worden uitgenodigd om in een adviserende rol deel te nemen met het oog op hun expertise en kennis. Er is daarbij sprake van maatwerk per situatie, per gremium of team, en zo nodig per bijeenkomst.

Zodra één van de onderdelen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie wordt geactiveerd, zal het NCC alle ministeries, het betrokken lokaal en/of regionaal bevoegd gezag en de overige betrokken publieke en private partijen informeren. Daarbij zal het NCC, waar mogelijk en nodig, aangeven welke rol(len) het Rijk vervult. Dit moet onduidelijkheid over rollen en taken van de nationale overheid in de toekomst meteen voorkomen.

De generieke afspraken over de flexibilisering van de inrichting en werkwijze van de nationale crisisbeheersingsorganisatie worden uitgewerkt in een aangepast Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en in een aangepast Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Beide worden medio 2016 door de ministerraad vastgesteld.

Zoals gemeld in de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, worden daarnaast uniform opgezette nationale crisisplannen opgesteld voor specifieke crisissituaties. Deze plannen zijn geënt op de generieke afspraken in het Nationaal Handboek. Het medio 2016 op te leveren Nationaal Crisisplan Vliegtuigongevallen is daar een voorbeeld van (zie ook onder paragraaf 4 in deze brief).

De onderzoekers van de Universiteit Twente constateren in het bijzonder dat de eerste crisisrespons rond vlucht MH17 onnodig moeizaam en complex verliep. De nationale crisisbeheersingsorganisatie was onvoldoende gericht op samenwerking met en tussen betrokken organisaties en de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De internationale dimensie in deze nationale crisis, zeker in de eerste crisisrespons, is «minder goed tot uitdrukking gekomen» en keuzes zijn vaak gemaakt vanuit een nationale context van crisisbeheersing.

Een crisis in het buitenland waarbij het nationale crisismechanisme wordt ingezet, is een uitzonderlijke situatie. Het kabinet onderkent dat het van groot belang is om in een dergelijke situatie de binnen de rijksoverheid

beschikbare internationale kennis en ervaring (internationaalrechtelijk, diplomatiek, militair-operationeel) binnen de nationale mechanismes tijdig en volledig te benutten en zo spoedig mogelijk specifieke kennis en expertise van betrokken departementen in te brengen in de nationale crisisstructuur.

Het kabinet erkent het belang om de rol en de verantwoordelijkheden van (de Minister van) Buitenlandse Zaken bij crises in het buitenland beter tot uitdrukking te laten komen, ook bij crises die vanwege hun omvang en impact onder regie van een MCCb en een ICCb vallen. Overigens heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanaf het allereerste moment geparticipeerd in zowel de ICCb als de MCCb. Het Ministerie van Defensie heeft de dag na de crash plaatsgenomen in de ICCb en MCCb.

Zoals beschreven in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2013 en het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming[2] is bij een incident, situatie of gebeurtenis die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing en besluitvorming over een samenhangende aanpak op politiek-bestuurlijk niveau de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) aan zet. De MCCb wordt ambtelijk geadviseerd en ondersteund door de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) onder voorzitterschap van de NCTV. Daar vindt (dwingende) afstemming en besluitvorming plaats over het geheel van maatregelen en de uitoefening van bevoegdheden. De MCCb neemt geen bevoegdheden over van enige Minister, wél oefenen de betrokken Ministers hun bevoegdheden uit in overeenstemming met de besluiten van de MCCb. De NCTV coördineert op ambtelijk niveau en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) faciliteert onder regie van MCCb en/of ICCb. Bij crises in het buitenland waarop MCCb en/of ICCb regie voeren, participeert het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de MCCb/ICCb en is dan onderdeel van de nationale crisisstructuur. Daarbij is het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor consulaire dienstverlening en eventuele repatriëring naar Nederland. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de verdere afwikkeling in Nederland. Het kabinet erkent het belang van een nadere uitwerking van de samenhang tussen deze verantwoordelijkheden en onderschrijft dat de betrokkenheid van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in geval van een crisis met een internationale dimensie in een conflictgebied goed moeten zijn verankerd in de nationale crisisbeheersingsorganisatie.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt met zijn postennetwerk over relevante kennis en expertise van de internationaal-politieke context, en over de omstandigheden en gebruiken in het land waar de crisis plaatsvindt.

Het Ministerie van Defensie heeft, met Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie, expertise in huis op het gebied van militaire en civiele missies in gebieden waar sprake is van een gewapend conflict. Daarnaast is Defensie in staat om zo nodig, in zowel binnen- als buitenland, grootschalig en hoog in het geweldsspectrum op te treden. Ook beschikt Defensie over de internationale contacten om desgewenst samen met andere landen op te treden.

Voor de effectiviteit is het zaak dat de partijen die een rol moeten spelen of specifieke expertise kunnen inbrengen, adequaat betrokken zijn bij de voorbereiding op – en de afhandeling van crises en incidenten. Partijen die een taak uitvoeren die mogelijk afstemming vraagt met de rijksoverheid, worden uitgenodigd zich proactief te melden. Het spreekt

---

[2] Stcrt. (2013), nr. 11207 en Kamerstuk 29 668, nr. 37.

natuurlijk voor zich dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie alert moet zijn en er aldus op toeziet dat verantwoordelijke partijen tijdig en adequaat worden betrokken.

b. Periode vanaf 19 juli

Door de onderzoekers wordt geconcludeerd dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie een eenvoudige structuur had die op effectieve wijze gebruik maakte van de infrastructuur die door het NCC werd geboden. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de functionaris Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) de ambtelijke crisisbesluitvorming en de politiek-bestuurlijke crisisbesluitvorming bij elkaar bracht. Dat bevorderde de eenheid van besluitvorming in belangrijke mate.

Op 26 juli 2014 werd de «Stuurgroep MH17 Recovery» onder leiding van het Ministerie van Defensie in het leven geroepen ten behoeve van de operationele besluitvorming. De stuurgroep was gericht op de voorbereiding, de ondersteuning en de operationele aansturing van de repatriëringsmissie. De stuurgroep maakte hierbij gebruik van de staf van de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie. Daarnaast speelde deze stuurgroep een essentiële rol in de operationele duiding van de veiligheidssituatie in het rampgebied. Hiermee werd de ICCb in staat gesteld zich volledig te concentreren op de voorbereiding van de besluitvorming in de MCCb, die belast was met de strategische aansturing van de crisisbeheersing. Het kabinet is met de onderzoekers van mening dat de operationele stuurgroep goed heeft gefunctioneerd, gegeven de bijzondere omstandigheden en de internationale context van de crisis.

In overleg met crisispartners wordt gewerkt aan een opschalingsmodel waarin operationeel opgeschaald kan worden naar bovenregionaal en landelijk niveau zodat de landelijke operationele coördinatie tijdens crisissituaties verbetert. De samenstelling van een dergelijk «landelijk operationeel team» onder regie van ICCb/MCCb zal dan steeds worden toegesneden op de behoefte van dat moment. De ervaringen met de Stuurgroep MH17 Recovery worden hierbij meegenomen. De opzet van een dergelijk team zal in 2016 zijn beslag krijgen.

2. De internationale diplomatie

De onderzoekers stellen dat vanaf het begin van de crisis, de internationale diplomatie een belangrijke en succesvolle activiteit was van de nationale crisisbeheersingsorganisatie. Hierbij is blijk gegeven van respect voor het internationaal recht. Het kabinet onderschrijft dit. Deze ramp deed zich voor in een regio waar een gewapend conflict gaande was dat bijzonder hoog op de internationale politieke agenda stond. Er was een groot risico dat de nasleep van de ramp bemoeilijkt zou worden door de complexe en onoverzichtelijke situatie in het rampgebied, dat niet onder feitelijke controle stond van het centrale Oekraïense gezag. Ook was er een reëel risico dat de repatriëringsmissie, het OVV-onderzoek en het justitiële onderzoek verstrengeld zouden raken met de internationaal-politieke spanningen rondom het bredere conflict in het oosten van Oekraïne.

De principiële keuze om het internationaal recht te allen tijde te blijven respecteren gaf een duidelijk kader aan het Nederlands optreden, en heeft daarmee bijgedragen aan het indammen van genoemde risico's. Het niet rechtstreeks zaken doen met de separatisten was een belangrijke keuze die al vroeg in het proces gemaakt is. De redenen waarom het kabinet dit zowel juridisch correct als operationeel opportuun achtte zijn eerder gedeeld met uw Kamer (zie o.a. Kamerstuk 33 997, nr. 23 en Kamerstuk

33 997, nr. 27). De onderzoekers concluderen dat deze keuze «niet alleen verstandig maar zelfs essentieel voor het succes van de operatie» is geweest.

Het rapport geeft tevens weer dat de inschatting van de lokale veiligheidssituatie en de internationaal-politieke omstandigheden een belangrijke rol hebben gespeeld bij de overwegingen om te kiezen voor een missie in het lagere geweldsspectrum en dus niet voor de zwaardere (militaire) variant die het kabinet ook had laten uitwerken.

Vanaf het begin heeft het kabinet de inschatting gemaakt dat eensgezinde druk vanuit de internationale gemeenschap nodig zou zijn om de drie prioriteiten te kunnen realiseren: repatriëring, onafhankelijk onderzoek naar de toedracht, en strafrechtelijk onderzoek. In de eerste dagen na de ramp is derhalve actieve diplomatie bedreven om te komen tot snelle aanname van een resolutie van de VNVR en eensgezinde verklaringen van onder meer de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de EU en de ministeriële bijeenkomst van de EU met de Association of South East Asian Nations (EU-ASEAN, waar onder andere Maleisië deel van uitmaakt). Daarnaast heeft Nederland de VN-burgerluchtvaartorganisatie ICAO van meet af aan betrokken. Via de militaire lijnen werd vooral met Australië nauw contact onderhouden. Zoals het rapport aangeeft, is overwogen of de NAVO een rol zou kunnen spelen. Geconcludeerd werd dat er voor de NAVO geen directe rol was weggelegd, onder meer omdat betrokkenheid van de NAVO tot verdere polarisatie in het rampgebied zou hebben geleid.

Nederland heeft, zoals in het rapport geschetst, enkele verantwoordelijkheden overgenomen van internationale partners (vooral Oekraïne), en internationale samenwerking opgezet met onder andere Australië en Maleisië. Hoewel de noodzakelijke juridische instrumenten hiervoor onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen, concluderen de onderzoekers dat deze aspecten «juridisch juist en zorgvuldig» geregeld zijn. Dit heeft (tot nu toe) in grote mate bijgedragen aan de realisatie van de drie prioriteiten die door het kabinet zijn geformuleerd.

3. De crisisrespons in het rampgebied

De onderzoekers schetsen in het rapport de complexe en onoverzichtelijke situatie waarin betrokkenen in Kiev in de eerste uren en dagen na de ramp moesten handelen. In het rapport wordt voorts uiteen gezet hoe vertegenwoordigers van Defensie, Politie en Buitenlandse Zaken er toch in slaagden goed teamwerk te leveren. Dit legde de basis voor de bergingsactiviteiten in de weken en maanden volgend op de ramp.

Essentieel daarbij was de constructieve samenwerking met – en de hulp van de OVSE, de Oekraïense autoriteiten en andere getroffen landen. Deze samenwerking werd gefaciliteerd door de Nederlandse ambassade in Kiev. Mede hierdoor konden op korte termijn de noodzakelijke verdragsrechtelijke en operationele afspraken worden gemaakt over de berging, alsmede het technisch en strafrechtelijk onderzoek. Ook kon hierdoor een consistente en internationaalrechtelijk juiste lijn worden ingezet en volgehouden van geen directe omgang met de separatisten.

De onderzoekers zijn van mening dat de activiteiten in Oekraïne de eerste dagen niet op een systematische manier door de nationale crisisbeheersingsorganisatie werden gefaciliteerd of gecoördineerd. Dit is een juiste constatering waarbij wel kan worden aangetekend dat door de moeilijke omstandigheden waaronder de werkzaamheden in Oekraïne moesten plaatsvinden het voor de aansturende staf niet mogelijk was om voort-

durend zicht te hebben op de activiteiten. Hierdoor is er mede voor gekozen om de politiemedewerkers een «handelingsperspectief» (stoplichtmodel[3]) mee te geven.
Oekraïne had aanvankelijk de leiding in de crisisrespons. De Nederlandse medewerkers moesten hun werk doen in een gebied waar een gewapend conflict gaande was, en waarvoor een combinatie van civiele en militaire kennis en ervaring noodzakelijk was. In eerste instantie was er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden voor de veiligheid van de medewerkers ter plaatse. De medewerkers van de politie die, samen met de medewerkers van Defensie, de eerste dagen na de ramp actief waren in Oekraïne werden aangestuurd vanuit de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) in Driebergen. Er werd samen opgetrokken met Defensie dat, vanuit het operationele commandocentrum in Den Haag, een beter zicht had op de activiteiten.

Na het opstarten van de repatriëringsmissie is ervoor gekozen om de operationele regie van de missie in handen van Defensie te geven. Defensie heeft immers meer ervaring met missies in het buitenland, in situaties van gewapend conflict en onveiligheid en is daartoe ook opgeleid en ingericht.

Politie en Defensie hebben de geleerde lessen besproken en passen deze ook toe. Als in toekomstige soortgelijke situaties gezamenlijke expertise in nodig is, zal worden gekozen voor een gecoördineerd optreden onder regie van Defensie gebruikmakend van de faciliteiten van de Directie Operaties van Defensie.

Eenduidige aansturing vanuit Den Haag is cruciaal. Het gebrek daaraan in de eerste uren en dagen na de ramp leidde ertoe dat sommigen ter plaatse formeel niet geautoriseerd waren om hun taak onmiddellijk uit te voeren. Niettemin hebben de mensen die als eerste in het rampgebied ter plaatse waren uitstekend werk verricht. Een vroegtijdige, afgestemde veiligheidsanalyse en daarop gebaseerde regie van de operatie ter plekke zullen bij toekomstige rampen het werk in crisisgebieden vergemakkelijken en versnellen. Daarbij moet in voorkomende gevallen aan de voorkant expliciet duidelijk gemaakt worden hoe wordt omgegaan met de veiligheid van medewerkers.

4. De crisisrespons naar nabestaanden

Uit de evaluatie komt naar voren dat nabestaanden over het algemeen tevreden zijn met de nazorg die is geboden dan wel gefaciliteerd door de overheid. Het kabinet dankt daarvoor de vele hulpverleners, onder wie de vrijwilligers, die zich hebben ingezet om de nabestaanden zo goed mogelijk te ondersteunen.

Eerste opvang

De nabestaanden zijn kritisch over de eerste opvang door de rijksoverheid. Informatie kwam laat beschikbaar en veel nabestaanden ervoeren dat ze de eerste dagen onprofessioneel te woord werden gestaan. Er was nog erg weinig informatie en medewerkers in het telefooncentrum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken konden weinig doen om de nabestaanden te helpen. Het is volstrekt begrijpelijk dat burgers die bellen over een ramp zo snel mogelijk informatie wensen

[3] Hierbij hebben drie partijen de mogelijkheid hun stoplicht op «rood» te zetten: (1) Den Haag (op basis van informatie uit het diplomatieke circuit, de AIVD en MIVD, (2) de operationeel commandant, mede op basis van informatie van de OVSE, en (3) de BSB van de Koninklijke Marechaussee.

om duidelijkheid en zekerheid te verkrijgen. In het geval van een luchtvaartongeval ligt hier zowel een taak voor de betrokken partijen uit de luchtvaartsector als voor de overheid. De snelheid waarmee nabestaanden kunnen worden geïnformeerd, hangt mede af van de beschikbare informatie op de passagierslijsten. Het is de taak van de overheid om, op basis van de informatie die beschikbaar wordt gesteld door de luchtvaartsector, de nationaliteit en de identiteit vast te stellen van de betrokken passagiers. Na het vaststellen van de gegevens van de slachtoffers moeten deze gegevens worden gekoppeld aan de gegevens van nabestaanden. Daarna kunnen de juiste en meest directe nabestaanden worden geïnformeerd. In dit hele proces zijn zowel snelheid als zorgvuldigheid van belang, dit blijft een kwetsbare balans. Ook de OVV heeft hierover aanbevelingen gedaan.

De onderzoekers van de Universiteit Twente constateren dat een derde van de geïnterviewde nabestaanden heeft aangegeven geen formeel bericht te hebben ontvangen dat hun dierbaren zich aan boord van vlucht MH17 bevonden. Alle nabestaanden zijn bezocht door een familierechercheur, bij een deel van de nabestaanden is dit na zondag 20 juli 2014 gebeurd omdat pas toen de nabestaandenlijst volledig was. Het kabinet is het met de onderzoekers van zowel Universiteit Twente als de OVV eens dat voor een deel van de nabestaanden de periode van onzekerheid te lang geduurd heeft.

In 2016 wordt het Nationaal Crisisplan Vliegtuigongevallen opgeleverd. Dat plan zal onder meer voorzien in een multidisciplinair Verificatieteam dat snel gestructureerde informatie over passagierslijsten van vluchten van of naar Nederland kan verzamelen en verifiëren bij een ongeval. Bij de uitwerking van het Nationaal Crisisplan Vliegtuigongevallen wordt bezien of het mogelijk en wenselijk is om al informatie aan nabestaanden te verstrekken waarover reeds 100% zekerheid bestaat, dus nog voor er zekerheid bestaat over de juistheid van de complete passagierslijst.

Familierechercheurs

De familierechercheurs, die onder aansturing van de SGBO van de politie staan, zijn bij de ramp met de MH17 voor de nabestaanden veelal een grote steun geweest. Zij fungeerden als contactpersoon voor de familie, voor het Landelijk Team Forensische Opsporing, voor de rijksoverheid en als contactpersoon voor het opsporingsonderzoek.

In het onderzoek wordt ingegaan op de zwaarte van de werkzaamheden, op de balans die moeten worden bewaakt tussen afstand en nabijheid van de nabestaanden en op de nazorg. De politie herkent en erkent dit ook op basis van eerdere gebeurtenissen. De politie heeft via bijeenkomsten, psychosociaal onderzoek en via de leidinggevenden ingezet op een goede begeleiding van de medewerkers.

Lange termijn zorg

Na het neerstorten van vlucht MH17 heeft de rijksoverheid de nabestaanden op verschillende manieren hulp geboden, in verschillende fasen van het rouwproces. Dat is gebeurd met advies van kenniscentrum Arq, het landelijk kennis- en adviescentrum psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen, de «Expertgroep Gezondheidsonderzoek en Nazorg na rampen en (milieu) incidenten» van het RIVM en Slachtofferhulp Nederland. Centraal stonden de informatievoorziening en het lotgenotencontact via het Informatie- en Verwijscentrum (IVC) en de contacten met de familierechercheurs, met een koppeling naar casemanagers van Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast hebben ook veel

gemeenten ondersteuning geboden aan de nabestaanden, onder andere bij praktische en administratieve zaken. De hulpverlening van de rijksoverheid en gemeenten was niet altijd goed op elkaar afgestemd. In toekomstige gevallen zal daar dan ook meer aandacht naar uitgaan.

Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD »en) waren beschikbaar voor advies aan onder andere scholen en verenigingen. Daarnaast geldt als basisvoorziening voor psychosociale hulpverlening de beschikbaarheid van de reguliere zorg (huisarts en eventueel specialistische tweedelijnszorg).

Bij de vormgeving van het ondersteuningsaanbod heeft de rijksoverheid gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan na onder andere de ramp in Tripoli (2011) en de Poldercrash (2009). Een belangrijke les is dat er niet één hulpmiddel is dat werkt voor elke getroffene. De beste manier om een schokkende gebeurtenis te verwerken kan voor iedereen anders zijn. De hulpverlening vanuit de rijksoverheid was erop gericht dat zo goed mogelijk te ondersteunen.

Informatie aan nabestaanden

Nabestaanden geven aan dat ze positief zijn over de beschikbaarheid van het Informatie Verwijs Centrum (IVC), maar dat ze er wisselend gebruik van hebben gemaakt. Er zaten geregeld herhalingen in het informatieaanbod voor nabestaanden omdat dit vaak via verschillende kanalen werd uitgezet (familierechercheurs, IVC, nieuwsbrief IVC via mail en daarna nog via media). Het IVC wordt op dit moment geëvalueerd en er worden verbeteringen aangebracht (zowel technisch als vorm en inhoud) om een dergelijk platform bij toekomstige rampen nog efficiënter in te zetten. Het IVC is essentieel voor het goed en adequaat informeren van nabestaanden.

Herdenkingen en aankomst in Eindhoven

Nabestaanden waren overwegend tevreden over de ceremonies bij aankomst van de stoffelijke resten in Eindhoven. De dag van nationale rouw en de Nationale Herdenking zijn door velen als positief gewaardeerd en worden gezien als een kantelpunt in de waardering van nabestaanden voor het overheidsoptreden.
Ten behoeve van de organisatie van de Nationale Herdenking in 2014 en 2015 is samengewerkt met veel nabestaanden, dit om de bijeenkomsten zoveel mogelijk te laten aansluiten bij hun wensen.
De ervaringen zijn verwerkt in draaiboeken en formats. Dat geldt ook voor de ervaring met de terugkeer van stoffelijke resten vanuit het buitenland.

5. De informatievoorziening naar de Tweede Kamer

Het rapport constateert dat enkele dagen na de ramp een zeer intensieve relatie is ontstaan tussen het kabinet en de Tweede Kamer wat betreft de informatievoorziening over de crisis rond vlucht MH17. De frequentie van informatievoorziening en het detailniveau van de verstrekte informatie over de crisis was hoog en vele respondenten stelden dat «deze uniek is in de parlementaire geschiedenis». Wel leidde deze informatiedichtheid soms tot afstemmingsproblemen. De informatiepositie in een complexe crisissituatie verandert immers razendsnel. Een van de belangrijkste lessen die wordt getrokken is te bezien of een (coördinerend) parlementair verantwoordingsteam – samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen – kan worden opgenomen in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming als een van de mogelijk in te zetten teams.

6. De informatievoorziening naar media en samenleving

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) heeft tot doel om tijdens een crisis als knooppunt van informatie te dienen. Volgens de onderzoekers opereerde het NKC vanaf het begin gestructureerd en gecoördineerd ten behoeve van de crisiscommunicatie. Nabestaanden en Nederlandse burgers zijn overwegend positief over de informatievoorziening van de Nederlandse overheid rond de crisis van vlucht MH17. Nabestaanden zijn, zoals gezegd, wel zeer kritisch over de informatie die zij ontvingen in de eerste uren na de ramp.

Het NKC is opgericht in 2012 als opvolging van de aanbevelingen rond de brand in Moerdijk. Destijds werd geconcludeerd dat de crisiscommunicatie op Rijksniveau een nieuwe structuur moest krijgen. Met de oprichting van het NKC werd hier een antwoord op gegeven.

Blijkens het rapport is het de overheid «in het algemeen zeer goed gelukt» om bij nieuwe informatie over de ramp met MH17 als eerste de nabestaanden te informeren en pas daarna bijvoorbeeld de media. Gevoelige en persoonlijke informatie voor nabestaanden (zowel over individuele slachtoffers als praktische informatie vanuit de overheid) werd persoonlijk overgebracht via de familierechercheurs. Het NKC had intensief contact met de coördinator van de familierechercheurs om afspraken te maken over timing en inhoud van de communicatie. Dit proces is niet formeel ingebed in de crisisstructuur. Het NKC wil samen met het NCC dit proces verankeren in de werkprocessen zodat dit een standaard werkwijze wordt.

Het NKC zal daarnaast, samen met het NCC, meer duidelijkheid creëren over de rol die externe (commerciële) organisaties, naast overheidspartners, kunnen spelen binnen het NKC. Dit was voor de ramp met MH17 onvoldoende geregeld. Er zijn immers omstandigheden denkbaar – zoals bij de ramp met MH17 – waardoor de aanwezigheid van communicatievertegenwoordigers van externe (commerciële) organisaties een meerwaarde heeft voor de crisiscommunicatie. Hierbij moet vooraf duidelijkheid bestaan over de vertrouwelijkheid van informatie en de wijze van samenwerking binnen het NKC. Deze les volgt uit de eigen, interne evaluatie van het NKC en sluit aan op het flexibeler kunnen invullen van de nationale crisisbeheersingsorganisatie.
Daarnaast zal het NKC de informatievoorziening op het internationale deel van de website van de rijksoverheid verbeteren. Met het oog op de grote internationale betrokkenheid en aandacht bij rampen en crises is een betere informatievoorziening hier noodzakelijk.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert